



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 6. Juni 2012 (07.06)  
(OR. en)**

**10950/12**

**ASIM 71**

**ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	31. Mai 2012
Empfänger:	der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS
Nr. Komm.dok.:	COM(2012) 250 final
Betr.:	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat Dritter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2011)

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2012) 250 final.

---

Anl.: COM(2012) 250 final



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 30.5.2012  
COM(2012) 250 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND  
DEN RAT**

**Dritter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2011)**

{SWD(2012) 139 final}

## I. EINLEITUNG

Der vorliegende Bericht enthält eine vorausschauende Analyse der EU-Politik im Bereich Einwanderung und internationaler Schutz. Er stützt sich auf die Entwicklungen im Jahr 2011 – einem in so mancher Hinsicht für die EU wichtigen Jahr –, die nicht ohne Auswirkungen auf die Migrationspolitik blieben. So kamen zur Wirtschaftskrise, die Wirtschaft und Wachstum in der EU nachhaltig geschwächt hat, noch die dramatischen Ereignisse des Arabischen Frühlings und der zunehmende Migrationsdruck an den Außengrenzen der EU, insbesondere im Mittelmeerraum und an den Südostgrenzen, sowie die Folgen des Missbrauchs der Visaliberalisierung hinzu. Diese Ereignisse haben noch einmal verdeutlicht, wie wichtig eine kohärente, ausgewogene Migrationspolitik der EU ist, die dynamisch und strategisch ist, so dass sie kurzfristig greifen kann, zugleich aber auch eine langfristige Vision bietet.

In diesem Zusammenhang sind mehrere wichtige Initiativen zu nennen, beispielsweise der neue strategische Rahmen des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität (GAMM), der besonders den auswärtigen Migrationsmaßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten einen Zusatznutzen bringt, sowie die Einführung des Visa-Informationssystems und des EU-Zuwanderungsportals, die Vorschläge zur Verbesserung der Verwaltung des Schengen-Raums und die Vorlage des EUROSUR-Vorschlags. Wichtig waren weiterhin die politische Einigung über die Erweiterung des Mandats von Frontex und über die geänderte Anerkennungsrichtlinie, die Mobilitätspartnerschaft mit Armenien, die Einweihung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) sowie die Einrichtung der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In Zusammenarbeit mit den Legislativorganen konnte die Kommission gewisse Fortschritte im Hinblick auf die Einführung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems im Jahr 2012 erzielen.

Fortschritte waren auch bei der Verabschiedung von Rechtsvorschriften zu verzeichnen: die Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten<sup>1</sup>, die Richtlinie zur Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie über die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen auf Personen, die internationalen Schutz genießen<sup>2</sup>, und die Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer<sup>3</sup>. Zudem wurde die Umsetzung der Rückkehr-Richtlinie und der Richtlinie über Arbeitgebersanktionen in den Mitgliedstaaten weiter vorangetrieben.

Nach Abschluss des letzten Jahresberichts<sup>4</sup> legte die Kommission im Mai 2011 die Mitteilung zur Migration<sup>5</sup> vor, die unter dem Eindruck aktueller Ereignisse einen Ausblick auf die Politikgestaltung gab. Sowohl der Rat Justiz und Inneres (JI)<sup>6</sup> als auch der Europäische Rat<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2011/98/EU vom 13. Dezember 2011.

<sup>2</sup> Richtlinie 2011/51/EU vom 11. Mai 2011.

<sup>3</sup> Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011.

<sup>4</sup> KOM(2011) 291 endg. und SEK(2011) 620.

<sup>5</sup> KOM(2011) 248/3.

<sup>6</sup> *Schlussfolgerungen des Rates zum Thema Grenzen, Migration und Asyl*, 3096. Tagung des Rates Justiz und Inneres in Luxemburg, 9. und 10. Juni 2011.

stützten sich in ihren Schlussfolgerungen vom Juni 2011 auf diese Mitteilung, die die Weichen für die Entwicklung der Migrationspolitik der EU, insbesondere hinsichtlich der Verwaltung des Schengen-Raums, für die Sicherung der Außengrenzen, die Entwicklung von Partnerschaften mit den südlichen Nachbarstaaten und die Vollendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bis 2012 stellte.

Der diesjährige Bericht gibt einen Überblick über die Migration in der EU aus statistischer Sicht. Anschließend werden die Reaktion der EU auf die vorstehend genannten einschneidenden Ereignisse, die sich auf die Migrationspolitik auswirken, sowie der Beitrag der Kommission zu einer Migrationsagenda, dem sogenannten Fahrplan, dargestellt, die Lösungen für den zunehmenden Migrationsdruck skizziert. Wie der Vorgängerbericht stützt sich auch dieser Bericht in erster Linie auf die politischen Einschätzungen der Kommission und der Mitgliedstaaten. Ergänzt wird er durch einen Sachbericht mit statistischem Anhang<sup>8</sup>, in dem die Entwicklungen in der EU und – über das Europäische Migrationsnetzwerk<sup>9</sup> – in den Mitgliedstaaten ausführlich dargestellt sind.

## II. ÜBERBLICK ÜBER DIE MIGRATION IN DER EU<sup>10</sup>

Es ist sehr aufschlussreich, die Migration in der EU mit der Situation in der Welt zu vergleichen. Bei einer Weltbevölkerungszahl von nunmehr über sieben Milliarden wird die Zahl der Migranten weltweit auf 214 Millionen geschätzt (rund 3,1 % der gesamten Weltbevölkerung),<sup>11</sup> was bedeutet, dass 9,4 % (rund 20,2 Millionen) aller Migranten weltweit auf die EU entfallen (Drittstaatsangehörige, die sich in der EU aufhalten). In Kanada leben 3,4 % aller Migranten (7,2 Millionen, also 21,3 % der kanadischen Bevölkerung), während sich rund 20 % der weltweiten Migranten in den USA aufhalten (42,8 Millionen, also 13,5 % der amerikanischen Bevölkerung).<sup>12</sup>

Die Bevölkerungszahl der EU betrug am 1. Januar 2011 502,5 Millionen, 1,4 Millionen mehr als 2010. Dies entspricht einem Zuwachs von 2,7 pro 1000 Einwohner, was teils auf natürliches Bevölkerungswachstum (0,5 Millionen, d. h. +1,0 %) und teils auf Nettomigration (0,9 Millionen, also +1,7 %) zurückgeht. Die 20,2 Millionen Drittstaatsangehörigen in der EU machen rund 4 % der Gesamtbevölkerung aus. Diese Zahl übersteigt die der EU-Bürger, die in einen anderen Mitgliedstaat umgezogen sind (12,3 Millionen, was 2,5 % der gesamten EU-Bevölkerung entspricht).<sup>13</sup> Die größten Gruppen Drittstaatsangehöriger waren 2009 Türken (rund 2,4 Millionen), Marokkaner (rund 1,8 Millionen) und Albaner (rund 1 Million).<sup>14</sup> Nach der Einstufung der Vereinten Nationen kommen rund 47 % der Migranten, die nicht in der EU geboren wurden, aus Ländern mit einem hohen Wert für den Index für

<sup>7</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Brüssel) vom 23./24. Juni 2011.

<sup>8</sup> SWD(2012) 139.

<sup>9</sup> EMN, <http://www.emn.europa.eu>.

<sup>10</sup> Noch ausführlichere Zahlenangaben aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaaten finden sich im statistischen Anhang zur beiliegenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD(2012) 139).

<sup>11</sup> Quelle: Vereinte Nationen, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, Abteilung Bevölkerungsfragen: *International Migration 2009*.

<sup>12</sup> Zahlenangaben aus *International Migration 2009*, VN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, Abteilung Bevölkerungsfragen.

<sup>13</sup> Zahlenangaben von Eurostat 2010, siehe Eurostat-Pressemitteilung Nr. 105/2011.

<sup>14</sup> Zahlenangaben von Eurostat: Statistik kurz gefasst 24/2010.

menschliche Entwicklung (HDI), rund 46 % aus Ländern mit mittlerem Indexwert und rund 7 % aus Ländern mit niedrigem Indexwert.<sup>15</sup>

Im Jahr 2010 erhielten fast 2,5 Millionen Drittstaatsangehörige erstmals einen Aufenthaltstitel. In 32,5 % der Fälle wurden die Aufenthaltstitel für die Ausübung vergüteter Tätigkeiten ausgestellt, während 30,2 % für Familienzusammenführungszwecke, 20,6 % für Studienzwecke und 17 % aus verschiedenen anderen Gründen erteilt wurden (Gewährung eines Schutzstatus, Aufenthaltstitel ohne Arbeitserlaubnis usw.). Die meisten Aufenthaltstitel wurden Staatsangehörigen der Vereinigten Staaten (rund 212 000), Indien (rund 200 000), China (rund 172 000), der Ukraine (rund 167 000) und Marokko (rund 157 000) erteilt.

In dem Jahr, als der 60. Jahrestag der Genfer Konvention begangen wurde, stieg die Zahl der Asylanträge deutlich auf knapp über 302 000 und lag damit 16,8 % über dem Wert von 2010, was sich spürbar auf die Asylsysteme mehrerer Mitgliedstaaten auswirkte. Die meisten Asylbewerber kamen aus Afghanistan (28 000), der Russischen Föderation (18 200), Pakistan (15 700), Irak (15 200) und Serbien (13 900). 2011 wurde insgesamt 59 465 Personen in erster Instanz Schutz gewährt (Flüchtlingsstatus (28 995), subsidiärer Schutz (21 400) oder Schutz aus humanitären Gründen (9 065)), was 25 % der Asylentscheidungen entspricht.<sup>16</sup>

Ein großer Teil der Zuwanderer in die EU sind nach wie vor irreguläre Migranten, die in Abschnitt IV behandelt werden. Die Zahlenangaben zur irregulären Migration in die EU sind zwangsläufig unzuverlässig, doch rangieren die Schätzungen zwischen weniger als 2 Millionen bis 4,5 Millionen.<sup>17</sup> Zuverlässigere Indikatoren können die Zahlen der ablehnenden Bescheide, Festnahmen und Rückführungen sein, doch auch diese sind mit Vorsicht zu verwenden. 2011<sup>18</sup> wurde rund 343 000 Personen die Einreise in die EU verweigert, was 13 % weniger sind als 2010. Die allermeisten dieser Personen (annähernd 70 %) wollten die Grenze in Spanien, insbesondere die Landaußengrenze, passieren. Im gleichen Jahr wurden rund 468 500 Personen aufgegriffen (weniger als 2010, als diese Zahl bei rund 505 000 lag) und rund 190 000 Drittstaatsangehörige (fast 15 % weniger als 2010) aus Mitgliedstaaten in ihr Land zurückgeführt.

### **III. BEITRAG DER MIGRATION ZU DEN WACHSTUMSZIELEN DER EU<sup>19</sup>**

Auf den ersten Blick mag es angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der EU nicht sehr einleuchtend erscheinen, warum legale Migration und Mobilitätskanäle notwendig sein sollen. Dabei darf man aber nicht vergessen, dass es trotz einer Arbeitslosenquote von rund 10 % im EU-Durchschnitt, also einer Arbeitslosenzahl von 23,8 Millionen, und einer Jugendarbeitslosigkeit (unter 25) von gar 22,1 %<sup>20</sup> vielerorts in der EU bereits heute in verschiedenen Sektoren aus unterschiedlichen Gründen<sup>21</sup> an qualifizierten

---

<sup>15</sup> *Migranten in Europa: A statistical portrait of the first and second generation*, Eurostat, Dezember 2011. Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2008.

<sup>16</sup> Zahlenangaben von Eurostat, siehe Eurostat-Pressemitteilung Nr. 46/2012.

<sup>17</sup> Diese Zahlenangaben (für das Jahr 2008) stammen aus dem EU-finanzierten CLANDESTINO-Projekt.

<sup>18</sup> Zahlenangaben von Eurostat; Luxemburg, zu dem noch keine Angaben vorlagen, ist nicht berücksichtigt.

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm). Siehe auch Mitteilung „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“ (COM(2012) 173 endg.).

<sup>20</sup> Eurostat, Pressemitteilung Nr. 16/2012.

<sup>21</sup> Zu weiteren Einzelheiten siehe *Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Migration*, EMN, Juni 2011 und *Unabhängiges Netzwerk von Sachverständigen für Arbeitskräftemigration und -integration* der IOM <http://www.labourmigration.eu/>.

Arbeitskräften mangelt<sup>22</sup>. Die meisten Mitgliedstaaten gehen an erster Stelle die Arbeitslosigkeit und die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen in ihrem Land an und versuchen bei einem Arbeitskräftemangel dann zunächst Arbeitskräfte aus anderen EU-Ländern zu sich zu holen. Bei Drittstaatsangehörigen geben die Mitgliedstaaten mittlerweile vor allem (hoch) qualifizierten Wirtschaftsmigranten den Vorzug, obgleich einige von ihnen auch gering qualifizierte Arbeitskräfte brauchen, allerdings in den meisten Fällen nur für begrenzte Zeit.

Die Wirtschaftsmigration ist daher nach wie vor ein wichtiger Teil der Bemühungen, den Arbeitskräftebedarf zu decken, insbesondere vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung in der EU<sup>23</sup> und des zunehmenden Konkurrenzdrucks auf dem internationalen Talentmarkt, da andere Länder außerhalb Europas ebenfalls Arbeitskräfte brauchen. Das Problem, dass die Berufserfahrung und die Qualifikation der bereits in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen nicht anerkannt werden oder dass soziale Ansprüche nicht übertragen werden können, erschweren eine Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials noch weiter.

Migranten können nicht nur einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten,<sup>24</sup> sie bereichern unsere Gesellschaft auch in sozialer und kultureller Hinsicht.

Daher schlägt die Kommission vor, noch 2012 eine Konsultation durchzuführen, um eine umfassende Debatte mit den Mitgliedstaaten, Sozialpartnern und Interessengruppen darüber anzustoßen, was die EU-Politik hinsichtlich der Möglichkeiten für Wirtschaftsmigration leisten sollte.

Die EU hat im Rahmen des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität<sup>25</sup> bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen. Bei künftigen Maßnahmen soll geprüft werden, wie es Arbeitnehmern erleichtert werden kann, auf dem weltweiten Arbeitsmarkt eine passende Stelle zu finden, und Arbeitgebern, eine Stelle zu besetzen, um dadurch auch den Strom von Wissen im allseitigen Interesse zu verbessern, anstatt die Abwanderung von Fachkräften weiter zu befördern. Dieser Ansatz sieht u. a. Mobilitätspartnerschaften vor. Nachdem mit der Republik Moldau, Georgien und Kap Verde Mobilitätspartnerschaften gegründet wurden, wurde im Oktober 2011 auch mit Armenien eine solche Partnerschaft geschlossen<sup>26</sup>. Die

---

<sup>22</sup> Der European Vacancy Monitor, der viermal im Jahr erscheint, gibt einen aktuellen Überblick über den aktuellen Arbeitskräftebedarf, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en> (in englischer Sprache). Beispielsweise wurde in der Monitor-Ausgabe vom Januar 2012 festgestellt, dass die Zahl der fündigten Stellensucher in der Gruppe „Fachkräfte“ gegenüber dem zweiten Quartal 2011 um 34 % gestiegen ist. Längerfristige Prognosen sowie ein Überblick über die Kompetenzen in der EU (in der Panorama-Reihe [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191_en.pdf)) sind erhältlich beim Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP).

<sup>23</sup> 2012 ist das Europäische Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen. In einer Eurobarometer-Erhebung über aktives Altern wurde festgestellt, dass die meisten Europäer (71 %) zwar wissen, dass die Bevölkerung altert, doch nur 42 % dies als Problem sehen.

<sup>24</sup> Siehe beispielsweise *The Causes and Effects of International Migrations: Evidence from OECD Countries*, Francesc Ortega, Giovanni Peri, NBER Working Paper No. 14833 (April 2009). Aus der Studie geht hervor, dass die Einwanderung die Bruttowertschöpfung des Aufnahmelandes kurzfristig linear erhöht, ohne sich auf den Durchschnittslohn und das Durchschnittseinkommen pro Kopf auszuwirken.

<sup>25</sup> KOM(2011) 743 endg.

<sup>26</sup> Pressemitteilung IP/11/1257 der Kommission vom 27. Oktober 2011. Mobilitätspartnerschaften mit Armenien, Moldau und Georgien sind Teil der EU-Strategie im Rahmen der Östlichen Partnerschaft (KOM(2011) 564 endg.). Mit Ghana laufen Verhandlungen, mit Ägypten, Marokko und Tunesien sind Gespräche geplant.

Kommission hat darüber hinaus mit einigen Ländern des südlichen Mittelmeerraums im Hinblick auf Mobilitätspartnerschaften oder andere Kooperationsvereinbarungen, wie Gemeinsame Agenden für Migration und Mobilität, Verhandlungen aufgenommen (siehe auch Abschnitt IV.1).

Um Migranten besser über die Möglichkeiten und Bedingungen der legalen Migration aufzuklären, wurde außerdem das EU-Zuwanderungsportal<sup>27</sup> eingerichtet. Es ist eine erste Quelle für aktuelle, gezielte und praktische Informationen über Zuwanderungsverfahren und die Zuwanderungspolitik der EU. Im Portal werden Migranten über ihre Rechte informiert und die mit irregulärer Migration verbundenen Risiken dargelegt, um sie davon abzubringen, über oft gefährliche Routen in die EU einzureisen.

Im Rahmen des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität sowie in der damit zusammenhängenden Arbeitsunterlage zu Migration und Entwicklung<sup>28</sup> wurden zudem verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen, um die Auswirkungen der Migration und Mobilität auf die Entwicklung zu maximieren. So sollen der WHO-Verhaltenskodex für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften<sup>29</sup> gefördert und die Anwendung der Blue-Card-Richtlinie der EU überwacht werden, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, einen Antrag aus ethischen Gründen abzulehnen. Dadurch soll der Abwanderung von Fachkräften entgegengewirkt werden. Außerdem sollen Möglichkeiten zur Schaffung von Diaspora-Anlageinstrumenten geprüft werden, die die freiwilligen Beiträge der Diaspora kanalisieren könnten, und weitere EU-Ressourcen bereitgestellt werden, um entwicklungsorientierte Initiativen und Investitionen in prioritären Ländern, zum Beispiel im südlichen Mittelmeerraum, zu fördern. Neben der Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften zur Einbeziehung zugewanderter Unternehmer und von Migranten betriebener KMU in den Handel, in die Investitionstätigkeit und den Know-how-Transfer zwischen EU-Mitgliedstaaten und Partnerländern soll geprüft werden, ob ein jährliches Forum für Heimatüberweisungen zweckmäßig ist und ob ein gemeinsames EU-Portal für Heimatüberweisungen einen Mehrwert bietet<sup>30</sup>. Darüber hinaus sollen die Partnerländer bei der Ermittlung und Kontrolle von Bona-fide-Personalvermittlern zur Stärkung der Stellung der Migranten insbesondere im Hinblick auf die Erleichterung der zirkulären Migration<sup>31</sup> unterstützt werden. Schließlich wurde vorgeschlagen, in die herkömmliche Agenda für Migration und Entwicklung u. a. auch die Frage der sozialen Auswirkungen der Migration auf die Herkunftsänder und des Schutzes der Rechte der Migranten in Transitländern einzubeziehen. Die Kommission wird diese Fragen im Dialog und bei ihrer Zusammenarbeit mit Ländern angehen. Dies wird bei allen politischen Dialogen und Kooperationsrahmen der EU mit Drittländern und Regionen, die sich zurzeit in sieben regionale Prozesse unterteilen lassen, bereits praktiziert. Über zwanzig bilaterale Prozesse wurden inzwischen eingeleitet, insgesamt sind über 100 Länder beteiligt.

---

<sup>27</sup> <http://ec.europa.eu/immigration>.

<sup>28</sup> SEK(2011) 1353 endg.

<sup>29</sup> <http://www.who.int/hrh/migration/code/practice/en/>

<sup>30</sup> Die Heimatüberweisungen der Arbeitnehmer aus dem Ausland beliefen sich im Jahr 2010 auf 31,2 Mrd. EUR, was um 3 % über dem Wert von 2009 lag. *Eurostat: Statistik kurz gefasst 4/2012*.

<sup>31</sup> In der EMN-Studie über befristete und zirkuläre Migration wurden empirische Daten, gängige Praktiken und künftige Optionen für diese Migrationsformen behandelt.

Eine weitere wichtige Errungenschaft war die Verabschiedung der Richtlinie über eine kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis,<sup>32</sup> die bis Dezember 2013 in nationales Recht umgesetzt werden muss. Einerseits sollen dadurch die Migrationsverfahren vereinfacht werden, andererseits soll gewährleistet werden, dass Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, bestimmte Rechte genießen und darin den Staatsangehörigen dieser Länder gleichgestellt sind. Einige Mitgliedstaaten haben die EU-Richtlinie über die Blaue Karte<sup>33</sup> umgesetzt. Insgesamt gesehen sind die Fortschritte unzureichend, was die Kommission dazu veranlasst hat, Vertragsverletzungsverfahren wegen unterlassener Mitteilung nationaler Umsetzungsmaßnahmen einzuleiten. Handlungsbedarf wurde bei den Verfahren für Studenten<sup>34</sup> und Wissenschaftler<sup>35</sup> festgestellt, die ebenfalls zur Wirtschaft der EU beitragen und als Investition zu sehen sind. So wurde es für angezeigt befunden, in der Richtlinie die Mobilitätsklauseln zu verstärken, um Synergien mit EU-Programmen nutzen zu können, die die Mobilität von Studenten aus Drittländern, die in die EU kommen wollen, erleichtern, und die Verfahrensgarantien zu stärken. In der für Wissenschaftler geltenden Richtlinie wurden klare, eindeutige Definitionen der Rechte von Wissenschaftlern, eine klare Abgrenzung der Aufenthaltsgenehmigungen für Wissenschaftler von anderen Arten von Aufenthaltsgenehmigungen und bessere Orientierungshilfen und Informationen über die Möglichkeiten, die die Richtlinie bietet, für erforderlich erachtet. Um diese Instrumente besser zu nutzen und die EU noch attraktiver zu machen, soll im Dezember 2012 ein Vorschlag zur Änderung und Verschmelzung der beiden Richtlinien vorgelegt werden, um auf diese Weise auch die Mobilität von Studenten und Wissenschaftlern zu erleichtern.

Die Verhandlungen über die Richtlinienvorschläge für Saisonarbeiter<sup>36</sup> und für konzerninterne Entsendungen<sup>37</sup> sind weiter vorangekommen. Ersterer soll rechtliche Möglichkeiten für die legale Einreise und Beschäftigung von Saisonarbeitern in der EU schaffen und dabei deren Ausbeutung verhindern und Gesundheitsschutz- und Sicherheitsgarantien für sie einführen, gleichzeitig aber auch den Arbeitgebern in der EU helfen, ausreichend Arbeitskräfte zu finden. Letzterer ermöglicht es multinationalen Unternehmen durch mehr Konvergenz der nationalen Vorschriften und eine Verringerung der Bürokratie in den Mitgliedstaaten, ihre hoch qualifizierten Mitarbeiter leichter in Unternehmensteile und in verbundene Unternehmen in der EU zu entsenden. Dadurch könnten eine Stimulierung des Wachstums, eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU, eine Verbesserung der Aussichten auf Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 und gleiche Chancen und Möglichkeiten für alle Beteiligten erreicht werden. Zwar müssen in den Verhandlungen einige Punkten noch geklärt werden, doch werden die Mitgliedstaaten dazu

---

<sup>32</sup> Richtlinie 2011/98/EU vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.

<sup>33</sup> Richtlinie 2009/50/EG vom 25. Mai 2009. Siehe auch Pressemitteilung IP/11/1247 der Kommission vom 27.10.2011.

<sup>34</sup> Richtlinie 2004/114/EG vom 13. Dezember 2004, die für die Absolvierung eines Studiums oder die Teilnahme an einem Schüleraustausch, eine unbezahlte Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst gilt. Siehe auch Bericht über die Anwendung der Richtlinie (KOM(2011) 587).

<sup>35</sup> Richtlinie 2005/71/EG vom 12. Oktober 2005. Siehe auch Bericht über die Anwendung der Richtlinie (KOM(2011) 901).

<sup>36</sup> Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung (KOM(2010) 379).

<sup>37</sup> Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung (KOM(2010) 378).

angehalten, möglichst schnell eine politische Einigung zu erzielen, so dass der EU zur Bewältigung der Wirtschaftskrise und der bevorstehenden Herausforderungen auch diese Instrumente zur Verfügung stehen.

Auch im Bericht über die Anwendung der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige<sup>38</sup> hieß es, dass das Potenzial dieses EU-Instruments aus verschiedenen Gründen bei weitem noch nicht ausgeschöpft ist. Die Kommission wird besonders in Fachsitzungen mit den Mitgliedstaaten und gegebenenfalls durch Vertragsverletzungsverfahren verstärkt darauf hinwirken, dass die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt wird.

Die legale Migration setzt wirksame Integrationsmaßnahmen voraus. Zwar sind die Mitgliedstaaten für die Entwicklung und Umsetzung solcher Maßnahmen zuständig, doch spielt die Kommission weiterhin eine unterstützende Rolle, wie der Rat Justiz und Inneres erst vor kurzem anerkannt hat<sup>39</sup>. Es gibt durchaus zahlreiche Beispiele für ehrgeizige Integrationsmaßnahmen,<sup>40</sup> doch haben nicht alle ihre Ziele erreicht. Das Potenzial der 20,2 Millionen Drittstaatsangehörigen in der EU wird bei weitem noch nicht voll ausgeschöpft. Hier besteht Handlungsbedarf. Gemessen an den Leitzielvorgaben der Strategie Europa 2020<sup>41</sup> lag die durchschnittliche Erwerbstätigenquote der 20- bis 64-jährigen Drittstaatsangehörigen 2010 mit 58,5 % unter der entsprechenden Quote für die Gesamtbevölkerung (68,6 %). Etwa 19,4 % der Drittstaatsangehörigen der gleichen Altersgruppe waren arbeitslos, während diese Quote für die Gesamtbevölkerung bei 9,3 % lag. 46,4 % der Drittstaatsangehörigen waren für ihre Arbeit überqualifiziert im Vergleich zu 21,2 % für die Gesamtbevölkerung. Drittstaatsangehörige, die ihren Arbeitsplatz verlieren, laufen Gefahr, dann auch noch ihre Aufenthaltsberechtigung einzubüßen. Im Jahr 2010 lebten 32,4 % der Drittstaatsangehörigen im Alter zwischen 20 und 64 an der Armutsgrenze, was bei 15,0 % der entsprechenden Altersgruppe der Gesamtbevölkerung der Fall war. Auch die Schulabbruchquote lag 2010 bei Drittstaatsangehörigen der Altergruppe 18-24 mit 33,0 % über der gleichen Altersgruppe in der Gesamtbevölkerung (14,1 %)<sup>42</sup>.

Die Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen<sup>43</sup> skizziert die auf der Achtung und Förderung der Grundrechte gründenden Maßnahmen, die als nächstes nötig sind, um es den Migranten zu ermöglichen, ihre Kapazitäten und Fähigkeiten voll zu

---

<sup>38</sup> KOM(2011) 585 endg.

<sup>39</sup> 3135. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Brüssel, 13. und 14. Dezember 2011.

<sup>40</sup> Der *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX), mit dem Integrationsmaßnahmen bewertet, verglichen und verbessert werden, ist eine nützliche Referenz. Inzwischen werden auch gemeinsame europäische Indikatoren entwickelt und bewertet, mit denen die Ergebnisse von Integrationsmaßnahmen erfasst und verglichen werden. Eurostat veröffentlichte im Juni 2011 eine Pilotstudie zu den *Indikatoren für die Integration von Migranten* und legte hierfür eine eigene Webpage an, siehe [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_social\\_policy/equality/migrant\\_integration/indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy/equality/migrant_integration/indicators).

<sup>41</sup> Angestrebte werden u.a. eine Beschäftigungsquote von 75 % unter den 20- bis 64-jährigen Frauen und Männern sowie die bessere Eingliederung von legalen Migranten, eine Verbesserung des Bildungsniveaus, wobei insbesondere die Schulabrecherquote auf unter 10 % gesenkt und der Anteil der 30- bis 34-Jährigen, die ein Hochschulstudium abgeschlossen haben oder über einen gleichwertigen Abschluss verfügen, auf mindestens 40 % erhöht werden sollen. [Europäischer Rat, 17. Juni 2010].

<sup>42</sup> Diese Daten wurden der Eurostat-Arbeitskräfteerhebung und der EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen entnommen.

<sup>43</sup> KOM(2011) 455 endg. und Schlussfolgerungen der 3135. Tagung des Rates Justiz und Inneres vom 13. und 14. Dezember 2011. Zudem wurde der Eurobarometer-Bericht zum Thema Integration der Migranten ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/quali/ql\\_5969\\_migrant\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/ql_5969_migrant_en.pdf)) veröffentlicht.

entfalten, was der EU zugute kommt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen, die auf die Nutzung des Potenzials der Migration angelegt sind, umfassen die bessere wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und politische Teilhabe der legalen Drittstaatsangehörigen an ihrer Aufnahmegerüesellschaft, die Aufklärung über ihre Rechte und Pflichten und ein positives Diversitätskonzept. Die Kommission arbeitet zudem intensiver mit lokalen und regionalen Behörden zusammen und bezieht auch die Herkunftsländer bei der Integration mit ein.

Ein weiterer Aspekt ist die Familienzusammenführung. Einige Mitgliedstaaten wünschen ausdrücklich eine Beschränkung dieser Form der legalen Migration. Im November 2011 wurde eine öffentliche Diskussion<sup>44</sup> über die Familienzusammenführung eingeleitet, in der es um die Frage geht, wie diese Form der Migration in Zukunft weiterentwickelt werden könnte, ohne das Ziel der Richtlinie 2003/86/EG, darunter den Schutz des Grundrechts auf Achtung des Familienlebens, aus den Augen zu verlieren. Auf der Grundlage der Rückmeldungen wird die Kommission über das weitere Vorgehen entscheiden.

#### IV. STRATEGIE DER EU ZUR BEWÄLTIGUNG DES MIGRATIONSDRUCKS

Zwar sind lediglich 4 % (bzw. 27 465 von 706 000)<sup>45</sup> der libyschen Bevölkerung in Richtung EU geflohen, um den Unruhen zu entkommen, doch hat diese Flüchtlingswelle in Verbindung mit der Zunahme der irregulären Migrationsströme aus Tunesien<sup>46</sup> und an der türkisch-griechischen Grenze<sup>47</sup> sowie mit dem rapiden Anstieg der Zahl der Asylbewerber, die über die südlichen Außengrenzen in die EU einreisen,<sup>48</sup> gezeigt, dass die EU noch immer einem zunehmenden Zuwanderungsdruck ausgesetzt ist,<sup>49</sup> der in Zukunft kaum abnehmen dürfte.<sup>50</sup> Die Folgen des Arabischen Frühlings<sup>51</sup>, die sich vor allem in Italien und Malta zeigten, sowie die Migrationsströme an der griechisch-türkischen Grenze gaben 2011 Anlass zu konkreten Überlegungen darüber, wie die EU am besten auf den Migrationsdruck reagieren sollte, ohne

---

<sup>44</sup> KOM(2011) 735 endg. Die Beiträge, die als Reaktion auf das Grünbuch eingegangen sind, sind zu finden auf [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting\\_public/0021/consulting\\_0021\\_de.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/0021/consulting_0021_de.htm). Zudem hat das Europäische Migrationsnetzwerk als Diskussionsbeitrag eine Studie über Scheinehen und falschen Elternschaftserklärungen durchgeführt.

<sup>45</sup> Humanitärer Soforthilfeinsatz für Libyen, IOM, Dezember 2011.

<sup>46</sup> In Lampedusa gingen schätzungsweise 26 354 vor allem tunesische Staatsangehörige auf der Flucht aus Tunesien an Land (Quelle: *Humanitarian Emergency Response to the Libyan Crisis*, IOM, Dezember 2011).

<sup>47</sup> Laut Frontex wurden 2011 über 55 000 irreguläre Grenzübertritte an der griechisch-türkischen Landgrenze in der Präfektur Evros aufgedeckt, was etwa 17 % mehr waren als 2010.

<sup>48</sup> Laut Eurostat wurden beispielsweise im Jahr 2011 in Italien 34 115 Asylanträge gestellt, das entspricht 239 % der Zahl von 2010, in Malta lag diese Zahl bei 1890, 980 % mehr als 2010. 12 mal mehr Tunesier beantragten 2011 Asyl (6335), in den allermeisten Fällen in Italien.

<sup>49</sup> Laut Frontex konzentrieren sich die meisten irregulären Einreisen auf einige wenige kritische Punkte wie die Ostgrenze (griechische Landgrenze zur Türkei) und zentrale Mittelmeeroutes (50 % bzw. 33 % der Gesamtzahl der irregulär Einreisenden in die EU), und immer öfter die westliche Mittelmeeroute (fast 10 %). Die meisten aufgegriffenen Migranten kamen aus Afghanistan. Mit diesem Zustrom ging auch ein Anstieg der Anträge auf internationalen Schutz einher. *Vierteljahresbericht von Frontex, Ausgabe 3, Juli-September 2011*.

<sup>50</sup> Beispielsweise wird die Bevölkerung in Afrika südlich der Sahara laut dem *Human Mobility Report 2011* der AKP-Beobachtungsstelle auf 802 Millionen mit einer Zuwachsrate von durchschnittlich 2,7 % pro Jahr geschätzt. Im Bericht heißt es außerdem, dass mehr als zwei Drittel der afrikanischen Bevölkerung noch keine 25 Jahre alt sind, was erwarten lässt, dass mehr Afrikaner im erwerbsfähigen Alter ihr Glück in anderen Ländern suchen werden. Siehe auch die Bevölkerungsprognosen für Afrika in der *Eurostat-Reihe „Statistik kurz gefasst“ 19/2012* vom 27. März 2012.

<sup>51</sup> Die Reaktion der EU auf den Arabischen Frühling ist in MEMO/11/918 vom 16. Dezember 2011 kurz zusammengefasst.

auf effiziente Einreisesysteme zu verzichten, die eine geregelte und kontrollierte Migration ermöglichen.

Die irreguläre Migration in die EU ist oft sehr riskant und eine verabscheuenswürdige Ausbeutung der Betroffenen durch Menschenhändler und Schlepper. Selbst in der EU können sich Migranten beispielsweise infolge der Überschreitung der Visumfrist oder der Verweigerung der Rückkehr in ihr Herkunftsland nach Erhalt eines ablehnenden Visumbescheids in einer irregulären Situation befinden. Die EU hat stets großen Wert auf Maßnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration gelegt. 2011 wurde die irreguläre Migration in mehreren Schlussfolgerungen des Rates thematisiert.<sup>52</sup> In den Mitteilungen der Kommission vom 4.<sup>53</sup> und 24. Mai 2011<sup>54</sup> war die Verringerung der irregulären Migration Schwerpunktthema. Unter die Lupe genommen wurden auch die Situation hinsichtlich der irregulären Migration, darunter die Zusammensetzung der Migrationsströme, Art und Ausmaß der Auswirkungen sowie Maßnahmen und bewährte Praktiken der EU und der Mitgliedstaaten. Angesichts der geografischen und politischen Unterschiede ist es offensichtlich, dass die Situation nicht überall in der EU die gleiche ist. Die auf EU-Ebene vereinbarten bestehenden Verfahren und Maßnahmen müssen jetzt aber dennoch wirksamer angewandt werden. Zwar sollten die Maßnahmen der EU auf die jeweiligen Herausforderungen zugeschnitten sein, doch sind die Ziele und die Instrumente, die der EU und den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, die gleichen.

Die Herausforderungen stellen sich der EU und den Mitgliedstaaten gleichermaßen. Jedoch ist jedes Land dafür verantwortlich, dass die vereinbarten Maßnahmen wirksam umgesetzt werden. Kein Mitgliedstaat ist in der Lage, die Probleme alleine zu meistern. Daher bietet ein Handeln auf EU-Ebene sowie ein Tätigwerden der EU mit unseren Partnern, insbesondere den Nachbarländern, einen unerlässlichen Mehrwert. Ebenso wichtig ist es, einen strategischen, umfassenden Ansatz zur Bekämpfung der irregulären Migration zu finden und gemeinsam umzusetzen, mit dem auch sichergestellt wird, dass die Außengrenzen der EU effizient verwaltet werden und geeignete legale Einreisekanäle vorhanden sind.

Beim Thema Migration und Mobilität sollte es daher immer auch um eine geregelte Freizügigkeit unter Einhaltung der Grundrechte gehen. Das setzt einen Dialog und Zusammenarbeit mit Drittländern mit dem Ziel voraus, die legale Migration und Mobilität zu erleichtern und gleichzeitig die irreguläre Migration effizient anzugehen, wobei auch eine wirksame Rückführungspolitik vorhanden sein muss. Außerdem bedarf es gut funktionierender Kontrollen an den Außengrenzen und der Solidarität mit den am meisten betroffenen Mitgliedstaaten. Ist dies nicht gegeben, kann die EU keine weiteren Möglichkeiten für die legale Migration und Mobilität schaffen. Daneben müssen aber auch die Freizügigkeit und innere Sicherheit innerhalb der EU gewahrt werden. Dies muss Grundlage eines jeden strategischen Rahmens sein. Wie nachstehend gezeigt wird, würden die bestehenden Rechtsvorschriften und die 2011 vorgelegten Initiativen bei ordnungsgemäßer Umsetzung der EU die erforderlichen Mittel an die Hand geben, um diesen Herausforderungen begegnen zu können.

Unter der Leitung des polnischen Vorsitzes im EU-Rat waren die jüngsten Trends der irregulären Migration mehrfach Gegenstand von vorbereitenden Gesprächen zu Vorschlägen

---

<sup>52</sup> Am 25./26. Februar 2010, 3. Juni 2010, 11./12. April 2011 und 9./10. Juni 2011 und in jüngster Zeit in einem Vermerk (Ratsdokument 18302/11) des polnischen Vorsitzes vom Dezember 2011.

<sup>53</sup> KOM(2011) 248/3.

<sup>54</sup> KOM(2011) 291 endg.

für mögliche gemeinsame Maßnahmen.<sup>55</sup> In Zusammenarbeit mit der Kommission und den Mitgliedstaaten setzte der dänische Vorsitz diese Arbeiten fort und erstellte ein umfassendes Maßnahmenpaket, das Grundlage für den Bericht *Antwort der EU auf den gestiegenen Migrationsdruck*<sup>56</sup> war, den der Rat Justiz und Inneres im April 2012 annahm. Der Beitrag der Kommission zu diesem sogenannten Fahrplan wird in Abschnitt IV.6 skizziert.

#### **IV.1 Dialog über Migration, Mobilität und Sicherheit<sup>57</sup>**

Im Rahmen des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität wurde mit Tunesien am 6. Oktober 2011 und mit Marokko am 13. Oktober 2011 ein Dialog über Migration, Mobilität und Sicherheit eingeleitet, der in eine Mobilitätspartnerschaft münden soll. Gleichzeitig wurden die für die Aufnahme des Dialogs mit Ägypten notwendigen Vorarbeiten in die Wege geleitet. Ähnliche Dialoge mit anderen Ländern im südlichen Mittelmeerraum werden folgen, insbesondere mit Libyen, sobald die politische Situation dies zulässt. Die Dialoge erlauben es der EU und den Partnerländern, sich unter anderem im Hinblick auf die Gründung von Mobilitätspartnerschaften ausführlich über alle Aspekte einer möglichen Zusammenarbeit bei der Steuerung der Migrationsströme und des Personenverkehrs auszutauschen. Dabei gilt der Grundsatz der Konditionalität, um die Partnerländer zu einer engagierten Kooperation bei der Prävention irregulärer Migration, beim Grenzmanagement und bei der Rückführung und Rückübernahme irregulärer Migranten zu bewegen.

Es ist jetzt auch an der Zeit, den Anfang 2011 von der Kommission unterbreiteten Vorschlag zur Aufnahme eines solchen Dialogs mit der Türkei wiederaufzugreifen, auf den der JI-Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 25. Februar 2011 Bezug genommen hatte.

Mit den Ländern des westlichen Balkans besteht seit 2008 ein ähnlicher Dialog, der auf mobilitäts- und sicherheitsbezogene Aspekte gerichtet ist. Grundlage dieses Dialogs sind landesspezifische Programme mit Vorgaben unter anderem in Bezug auf Dokumentensicherheit, Stärkung der Kapazitäten in den Bereichen Migration, Grenzmanagement und Rückübernahme sowie Bekämpfung von internationaler organisierter Kriminalität, Terrorismus und Korruption. Seit Aufhebung der Visumpflicht arbeitet die Kommission eng mit den Ländern des westlichen Balkans zusammen, um einer missbräuchlichen Ausnutzung der Visumfreiheit vorzubeugen und entgegenzuwirken. Die betroffenen Länder haben eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um gezielt gegen dieses Phänomen vorzugehen.

Konkrete Vorschläge gibt es auch zur Intensivierung der politischen und operativen Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres zwischen der EU und ihren östlichen Partnern.<sup>58</sup> Dabei gilt das Augenmerk vorrangig einer Konsolidierung der bestehenden Dialog- und Kooperationsstrukturen (u. a. durch Bestimmung der Grundsätze für eine solche Kooperation) sowie einer Bewertung der Fortschritte, um auf dieser Grundlage Leitlinien für den weiteren Ausbau der Zusammenarbeit und deren thematische Prioritäten vorzuschlagen.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Ratsdokument 18302/11.

<sup>56</sup> Ratsdokument 8714/1/12.

<sup>57</sup> Siehe auch KOM(2011) 292/3.

<sup>58</sup> Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und Ukraine. Siehe KOM(2011) 564 endg.

<sup>59</sup> Der JI-Rat nahm auf seiner Tagung im Dezember 2011 entsprechende Schlussfolgerungen an.

## IV.2 Unterstützung für Griechenland

Die Landgrenze zwischen Griechenland und der Türkei ist für irreguläre Migration besonders anfällig, so dass vor allem darauf geachtet wurde, die Kontrollen an dieser Grenze mithilfe politischer und materieller Unterstützung hauptsächlich unter der Koordination von Frontex zu verstärken. Hilfe leistete Frontex auch im Rahmen des Attika-Projekts, mit dem die griechische Polizei beim Aufbau von Rückführungskapazitäten unterstützt wird. Die Kommission hat aktiv mit den griechischen Behörden zusammengearbeitet und Griechenland regelmäßig besucht, um die Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans in Augenschein zu nehmen und dem JI-Rat darüber zu berichten.

Griechenland muss bei der Umsetzung seines Aktionsplans vom September 2010 zur Asylreform und zur Migrationsbewältigung<sup>60</sup> rasche Fortschritte erzielen, weshalb das Land aus dem Außengrenzenfonds zur Verbesserung des Grenzmanagements beträchtliche Mittel insbesondere für die Einrichtung moderner Screening- und Gewahrsamszentren in der Präfektur Evros an der griechisch-türkischen Landgrenze erhalten hat und weiter erhält<sup>61</sup>. Hohe Priorität erhielt auch der Ausbau der Rückführungskapazitäten Griechenlands. Aus dem Rückkehrfonds wurden Mittel in beträchtlicher Höhe<sup>62</sup> zur Finanzierung von Rückkehraktionen und Rückkehrprogrammen bereitgestellt. Auf diese Weise soll im Einklang mit der Rückkehr-Richtlinie (2008/115/EG) sichergestellt werden, dass irreguläre Migranten in ihre Herkunftslander zurückkehren. Aus dem Fonds wurden darüber hinaus Maßnahmen zur Stärkung der operationellen Rückkehrmanagement-Kapazitäten und zur effektiven Umsetzung der Rückkehr-Richtlinie finanziert. Die Kommission hat Griechenland Vorschläge unterbreitet – und wird dies auch weiterhin tun –, wie die verfügbare Hilfe ihre Wirksamkeit optimal entfalten kann, nicht zuletzt im Wege der Zusammenarbeit mit Organisationen wie der IOM.

Diese Maßnahmen reichen jedoch ohne eine gleichzeitige, verstärkte Zusammenarbeit mit den unmittelbaren Nachbarn, insbesondere mit der Türkei, nicht aus. In diesem Zusammenhang gehört, wie bereits in Abschnitt IV.1 erwähnt, der Abschluss des Rückübernahmevertrags mit der türkischen Regierung und die Gewährleistung ihres Engagements bei der Bekämpfung der irregulären Migration weiterhin zu den obersten Prioritäten.

Griechenland erhielt von der Kommission, den Mitgliedstaaten, dem EASO und UNHCR Unterstützung – auch finanzieller Art<sup>63</sup> – für die Reform seines Asylsystems. Positiv zu vermerken ist unter anderem die Verabschiedung eines neuen Asylgesetzes, die Einrichtung eines unabhängigen Asyldiensts, einer Erstaufnahme- und einer Beschwerdestelle, die Reduzierung des Bearbeitungsrückstands bei den Anträgen und die Ausarbeitung eines EASO-Einsatzplans für die Entsendung von Asyl-Unterstützungsteams ab Mai 2011. Erhebliche Sorgen bereiten allerdings u. a. nach wie vor die Aufnahmebedingungen, die vor allem in der Präfektur Evros unzulänglich sind. Die griechischen Behörden sind gefordert,

---

<sup>60</sup> MEMO/10/450 vom 27. September 2010. In den Quartalsberichten der Task Force Griechenland wird der Aktionsplan zusammen mit der sonstigen technischen Hilfe für Griechenland in einen größeren Zusammenhang gestellt.

<sup>61</sup> Zwischen 2007 und 2011 erhielt Griechenland 119 Mio. EUR. Für 2012 sind weitere 44,7 Mio. EUR eingeplant.

<sup>62</sup> Zwischen 2008 und 2011 erhielt Griechenland 52,2 Mio. EUR. Für 2012 sind weitere 37,3 Mio. EUR eingeplant.

<sup>63</sup> Zwischen 2008 und 2011 erhielt Griechenland 35,5 Mio. EUR (einschließlich Soforthilfe). Für 2012 sind weitere 4 Mio. EUR eingeplant.

hier rasch Abhilfe zu schaffen, und dafür zu sorgen, dass die Grundrechte der Betroffenen geachtet werden.

#### IV.3 Schutz der Außengrenzen der EU

Frontex hat seinen Wert als Koordinierungsinstanz der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich Grenzsicherheit und Rückkehr einmal mehr unter Beweis gestellt, indem die Agentur u. a. die griechischen Behörden an der griechisch-türkischen Landgrenze und bei Einsätzen im Mittelmeer mit einem Soforteinsatzteam (RABIT<sup>64</sup>) unterstützte. Das Budget der Agentur wurde um 30 Mio. EUR aufgestockt, um die operationellen Kapazitäten auszuweiten.

Erwähnenswert ist nach Änderung der Grundverordnung<sup>65</sup> unter anderem, dass die Agentur in die Lage versetzt werden soll, ihre Zusammenarbeit mit Drittstaaten z. B. durch die Bereitstellung technischer Hilfe auszubauen.<sup>66</sup> Weitere Leistungen umfassen den Einsatz von Europäischen Grenzschutzteams, die Bestellung eines Grundrechtsbeauftragten und die Einrichtung eines Konsultationsforums über Grundrechte, das sich mit der systematischen Beachtung der Grundrechte bei allen Tätigkeiten der Agentur befassen soll. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, operative Informationen auszutauschen und untereinander sowie mit Frontex zusammenzuarbeiten, damit weniger Menschen auf See ihr Leben verlieren weniger illegale Einwanderer unentdeckt in die EU gelangen.

Des Weiteren ist mit der Verordnung über die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts<sup>67</sup> – sobald die Agentur Ende 2012 voll einsatzbereit ist – ein kontinuierlicher, ununterbrochener Austausch von Daten zwischen den einzelstaatlichen Behörden, die EURODAC, das Visa-Informationssystem (VIS) und das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) nutzen, gewährleistet. Abgesehen von der Verwaltung dieser Systeme wird die Agentur auch für die Entwicklung und das Betriebsmanagement dieser Systeme sowie anderer IT-Großsysteme (auf der Grundlage von Titel V AEUV) zuständig sein.

Die Kommission hat einen Vorschlag zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR)<sup>68</sup> vorgelegt, mit dem die Kontrolle der Außengrenzen des Schengen-Raums, insbesondere der südlichen Seegrenzen und der östlichen Landgrenzen, ab 2013 verstärkt werden soll. Darüber hinaus hat sie ihre Vision<sup>69</sup> von einem Grenzmanagement der nächsten Generation vorgestellt, bei dem neue Technologien zum Einsatz kommen sollen, um Personen, die häufig in die EU reisen, das Passieren der Grenze zu erleichtern und Grenzübertritte besser kontrollieren zu können. Diese Initiative für „intelligente Grenzen“ besteht hauptsächlich aus einem Einreise-/Ausreisesystem und einem Registrierungsprogramm für Reisende. Nach Konsultationen mit

---

<sup>64</sup> Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke nach der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Rates. Siehe auch den Frontex-Bericht *RABIT Operation 2010 Evaluation Report* vom August 2011.

<sup>65</sup> Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 vom 25. Oktober 2011.

<sup>66</sup> Dies erfolgt beispielsweise über das Netz der Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, das nach Erlass der Verordnung (EU) Nr. 493/2011 vom 5. April 2011 in die Frontex-Operationen eingebunden wird.

<sup>67</sup> Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 vom 25. Oktober 2011.

<sup>68</sup> KOM(2011) 873 endg.

<sup>69</sup> KOM(2011) 680 endg.

dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten wird die Kommission voraussichtlich noch 2012 auf der Grundlage einer umfassenden Folgenabschätzung entsprechende Legislativvorschläge vorlegen.

#### IV.4 Eine gemeinsame Visumpolitik der EU

2011 wurden etwa 12,7 Millionen Schengen-Visa ausgestellt.<sup>70</sup> Diese Zahl dürfte sich in den kommenden Jahren noch erhöhen. Mit der Einführung des Visa-Informationssystems (VIS) am 11. Oktober 2011 in Nordafrika, das schrittweise Ausweitung auf andere Teile der Welt ausgeweitet werden soll, werden Anträge jetzt sehr viel schneller bearbeitet. Gleichzeitig kann wirksamer gegen Identitätsdiebstahl vorgegangen werden. Bis Ende 2011 waren annähernd 300 000 Visumanträge im System gespeichert, von denen etwa 243 000 positiv beschieden und 38 000 abgelehnt wurden. Die meisten Anträge kamen aus Marokko (rund 74 000), Algerien (rund 71 000), Tunesien (rund 29 000) und Ägypten (rund 23 000). Mehr als 50 % aller Anträge wurden in Frankreich (ca. 116 000 Anträge) und Spanien (ca. 44 000 Anträge) bearbeitet. Etwa 500 Personen hatten Mehrfachanträge gestellt, die alle abgelehnt wurden.<sup>71</sup>

Zum Teil bedingt durch den plötzlichen, rasanten Anstieg unbegründeter Asylanträge nach Einführung der Visaliberalisierung für die Balkanländer im November 2009 wurde im Mai 2011 eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001<sup>72</sup> vorgeschlagen, die u. a. die Einführung einer Visumschutzklausel vorsieht, von der im Notfall Gebrauch gemacht werden kann.

Bei den Verhandlungen über Visaerleichterungsabkommen mit Kap Verde und der Aktualisierung der bestehenden Visaerleichterungsabkommen mit Moldau, der Russischen Föderation und der Ukraine wurden erhebliche Fortschritte erzielt.<sup>73</sup> Die Verhandlungen mit der Ukraine wurden im Dezember 2011 abgeschlossen.<sup>74</sup> Die Kommission wird weiter auf Visaerleichterungsabkommen zurückgreifen, um direkte persönliche Kontakte zu fördern. Dies gilt für die Östliche Partnerschaft<sup>75</sup> und in Zukunft auch für die Länder im südlichen Mittelmeerraum. Der Dialog über die Visaliberalisierung begann mit dem Kosovo<sup>76</sup> und wird mit Moldau, der Russischen Föderation und der Ukraine fortgeführt.

---

<sup>70</sup> Diese Visa berechtigen ihren Inhaber zu einem maximal dreimonatigen Aufenthalt in der EU innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten. 2011 wurden die meisten Schengen-Visa (ca. 41 %) in der Russischen Föderation ausgestellt.

<sup>71</sup> Für 2012 (Stand: Ende April 2012) liegen folgende Zahlen vor: rund 453 900 Visumanträge, von denen etwa 368 400 positiv beschieden und 63 000 abgelehnt wurden. Die meisten Anträge kamen aus Algerien (rund 122 000), Marokko (rund 119 000), Ägypten (rund 41 000) und Tunesien (rund 39 000). Mehr als 50 % aller Anträge wurden in Frankreich (ca. 185 000 Anträge) und Spanien (ca. 78 000 Anträge) bearbeitet. Etwa 3000 Personen hatten Mehrfachanträge gestellt, die alle abgelehnt wurden.

<sup>72</sup> Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (KOM(2011) 290 endg.).

<sup>73</sup> Der Aktionsplan zur Abschaffung der Visumpflicht wurde am 24. Januar 2011 für Moldau und am 22. November 2010 für die Ukraine vorgestellt. In beiden Fällen gibt es Vorgaben für den Bereich Asyl und Einwanderung.

<sup>74</sup> Ukraine-EU-Gipfel, Gemeinsame Erklärung, 19. Dezember 2011

<sup>75</sup> KOM(2011) 564 endg.

<sup>76</sup> Diese Bezeichnung berüht nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur

## IV.5 Verwaltung des Schengen-Raums

Schengen ist als Raum ohne Binnengrenzkontrollen einer der Stützpfeiler der EU und hat bislang über 400 Mio. Europäern in 26 Ländern das Reisen erleichtert. Der Zustrom tunesischer Staatsangehöriger in die EU (vor allem nach Frankreich) mit in Italien ausgestellten vorläufigen Aufenthaltstiteln<sup>77</sup> und die Ankündigung Dänemarks, Grenzkontrollen wieder einführen zu wollen, haben das Schengen-System stark belastet und die Notwendigkeit einer strafferen Verwaltung des Schengen-Raums deutlich gemacht. Die Kommission legte eine Reihe von Vorschlägen<sup>78</sup> vor, die das Funktionieren des Schengen-Systems verbessern sollen. Danach soll der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands verbessert werden, damit er als wirksames Präventivinstrument genutzt werden kann. Vorgesehen ist des Weiteren eine Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen,<sup>79</sup> auf die nur im Ausnahmefall als letztes Mittel zurückgegriffen werden darf, mit der aber gleichzeitig ein abgestimmtes Vorgehen auf EU-Ebene zum Schutz des Funktionierens und der Integrität des Schengen-Raums als gemeinsamem Gut sichergestellt wird.

Vorgeschlagen wurden auch mehrere Änderungen<sup>80</sup> am Schengener Grenzkodex. Sie bringen nach Dafürhalten der Kommission mehr Klarheit und engen den Spielraum für abweichende Auslegungen ein, bieten dabei gleichzeitig eine Lösung für praktische Probleme und stärken den Grundrechtsschutz. Die Verhandlungen sind im Herbst 2011 so weit vorangekommen, dass im Laufe des Jahres 2012 mit einer Annahme der Änderungen gerechnet werden kann.

Um eine einheitliche Auslegung und Anwendung der Schengen-Vorschriften zu gewährleisten, hat die Kommission darüber hinaus in Abstimmung mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten Leitlinien für die Ausstellung von vorläufigen Aufenthaltstiteln und Reisedokumenten für Drittstaatsangehörige sowie für den Erlass polizeilicher Maßnahmen in den Binnengrenzgebieten erarbeitet. Die Leitlinien dürften 2012 vorgelegt werden.

Vorgesehen ist überdies eine regelmäßige Berichterstattung über die Zusammenarbeit im Schengen-Raum, die als Grundlage für die politische Debatte im Rat und im Europäischen Parlament dienen könnte. Der Rat Justiz und Inneres hatte im Dezember 2011 seine Zustimmung signalisiert. Der erste Bericht wurde im Mai 2012 vorgelegt.<sup>81</sup>

Zu den positiven Entwicklungen im Berichtszeitraum zählen ferner der förmliche Beitritt Liechtensteins zum Schengen-Raum,<sup>82</sup> die Öffnung des Oblast Kaliningrad für den kleinen Grenzverkehr<sup>83</sup> und die Fortschritte Bulgariens und Rumäniens auf dem Weg zum Schengen-Beitritt<sup>84</sup>.

---

77 Unabhängigkeitserklärung des Kosovos. Alle nachfolgenden Erwähnungen des Kosovos sind in diesem Sinne zu verstehen.

78 Die italienischen Behörden haben schätzungsweise bis zu 12 000 Aufenthaltstitel ausgestellt, die später verlängert wurden. Viele tunesische Staatsangehörige sind daraufhin in andere Mitgliedstaaten – vor allem nach Frankreich – weitergereist; ihre genaue Zahl ist allerdings unbekannt.

79 KOM(2011) 559 endg.

80 KOM(2011) 560 endg.

81 KOM(2011) 118 endg.

82 COM(2012) 230 endg.

83 Beschluss 2011/842/EU des Rates vom 13. Dezember 2011.

84 Verordnung (EU) 1342/2011 vom 13. Dezember 2011. Bestimmte polnische Verwaltungsbezirke sind ebenfalls einbezogen.

85 3135. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Brüssel, 13. und 14. Dezember 2011.

#### IV.6 Die nächsten Schritte – eine überprüfbare Agenda

Wie die vorstehenden Abschnitte gezeigt haben, verfügt die EU bereits über ein ansehnliches Instrumentarium, um der irregulären Einwanderung zu begegnen. Nicht nur Frontex, sondern auch Europol und EASO kommt dabei eine entscheidende Rolle zu. Es besteht daher keine Notwendigkeit, neue Strukturen oder Mechanismen zu schaffen. Vielmehr geht es darum, die auf EU-Ebene bereits vorhandenen Verfahren und Maßnahmen wirksamer zu nutzen. Ihr Potenzial sollte voll ausgeschöpft werden. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, hierzu eng mit der Kommission zusammenzuarbeiten.

Aufbauend auf den eingangs erwähnten ausführlichen Beratungen im Rat 2011, insbesondere unter der polnischen Präsidentschaft, wurde jetzt im Rahmen der unter dänischem Ratsvorsitz ausgearbeiteten „EU-Aktion gegen den Migrationsdruck – Eine strategische Antwort“, die klare Zielvorgaben und quantifizierbare Prioritäten enthält, die künftige Richtung vorgegeben. Die Kommission hat an dieser Agenda mitgewirkt und sich dabei in der Erkenntnis, dass nur eine Gesamtstrategie auf EU-Ebene Erfolg hätte, auch unter Berücksichtigung der Prioritäten der Mitgliedstaaten auf folgende fünf Prioritäten gestützt:

- (1) Konkrete Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander, vor allem mit den besonders stark betroffenen Staaten, wobei gewährleistet sein muss, dass die Mitgliedstaaten alle notwendigen Anstrengungen im Interesse einer wirksamen Verwaltung ihrer Außengrenzen unternehmen;
- (2) stärkere Einbeziehung der EU-Agenturen im operativen Bereich (insbesondere Frontex, EUROPOL und EASO);
- (3) effizienteres Instrumentarium, um Drittstaaten zu wirksamerem Handeln und zur Kooperation mit der EU bei der Prävention irregulärer Migration und bei der Rückübernahme<sup>85</sup> irregulärer Migranten unter uneingeschränkter Achtung ihrer Grundrechte zu bewegen (mithilfe substanzialerer Anreize und Belohnungen für ihre Kooperation sowie im Wege eines Dialogs und einer Partnerschaft, die alle Aspekte des Migrationsmanagements umfassen);
- (4) Mobilisierung angemessener finanzieller Mittel u. a. aus dem künftigen Asyl- und Migrationsfonds<sup>86</sup> sowie
- (5) vollständige Umsetzung und Anwendung der bestehenden Regelungen, insbesondere der Rückkehr-Richtlinie,<sup>87</sup> mit Schwerpunkt wie bisher auf der freiwilligen Rückkehr, der Wiedereingliederung und Überwachung der Grundrechtsgarantien, sowie der Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die illegal aufhältige Ausländer beschäftigen,<sup>88</sup> sowie Fortschritte bei bereits vorliegenden einschlägigen Legislativvorschlägen u. a. zu den Saisonarbeitern und zu EUROSUR.

Die Agenda, die der JI-Rat auf seiner Tagung im April 2012 angenommen hat, folgt in weiten Teilen den Vorschlägen der Kommission.

---

<sup>85</sup> Vgl. KOM(2011) 76 endg. über die Evaluierung der EU-Rückübernahmeverträge.

<sup>86</sup> KOM(2011) 751 endg.

<sup>87</sup> Richtlinie 2008/115/EG vom 16. Dezember 2008.

<sup>88</sup> Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009.

## V. INTERNATIONALER SCHUTZ IM 21. JAHRHUNDERT

In der EU ist es seit langem Tradition, denjenigen Schutz zu gewähren, die Schutz benötigen, und dies wird im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der EU auch in Zukunft so bleiben. Eine der Prioritäten, die von vielen Mitgliedstaaten geteilt wird, bleibt die Vollendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bis 2012. Die Arbeiten sind ein Stück vorangekommen. Nach langwierigen und häufig schwierigen Verhandlungen mit den Gesetzgebern konnte eine politische Einigung über die Ausweitung der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige auf Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben,<sup>89</sup> sowie über die Neufassung der Anerkennungsrichtlinie<sup>90</sup> erreicht werden. Vorangekommen sind auch die Arbeiten an der Asylverfahren-Richtlinie und der Richtlinie über Aufnahmebedingungen nach Vorlage der geänderten Vorschläge im Juni 2011. Weniger positiv verliefen die Verhandlungen über die Neufassung der Dublin-Verordnung und der EURODAC-Verordnung, die 2011 größtenteils ruhten. Die Kommission appelliert an das Europäische Parlament und den Rat, konstruktiv in die Verhandlungen zu gehen, damit die Arbeiten vorankommen und ein für alle Parteien fairer und ausgewogener Kompromiss sowie eine größere Rechtsharmonisierung erzielt werden kann. Die Kommission hat ihre Entschlossenheit erklärt, einen Vorschlag vorzulegen, der auch Strafverfolgungsbehörden den Zugang zu EURODAC eröffnet, wenn auf diese Weise konkrete Fortschritte bei den Verhandlungen über das gesamte Paket erreicht werden können.

EASO hat seine Arbeit Mitte 2011 aufgenommen. Im Juni 2012 wird das Büro seinen ersten Tätigkeitsbericht vorlegen. EASO hat sich neben der Unterstützung Griechenlands in erster Linie auf die Personaleinstellung, die Einrichtung der notwendigen Infrastruktur auf Malta und die Übernahme der Verantwortung für praktische Kooperationsmaßnahmen wie die Erstellung eines europäischen Schulungsprogramms im Asylbereich konzentriert. Die förmlichen Verhandlungen über die Beteiligung assoziierter Länder wie Norwegen am EASO dürften im ersten Halbjahr 2012 zum Abschluss gebracht werden. EASO wird Mitte 2012 seine Unabhängigkeit erreichen und die in seiner Gründungsverordnung vorgesehenen praktischen Kooperationsmaßnahmen und Instrumente in vollem Umfang nutzen.<sup>91</sup> Unterstützung ist auch von den Mitgliedstaaten zu erwarten, die Fachleute und materielle Leistungen auf struktureller Basis und nicht nur in einer besonderen Belastungssituation bereitstellen sollen.

Solidarität ist nach wie vor ein wesentlicher Bestandteil der Asylpolitik der EU. Die Mitteilung über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich<sup>92</sup> zielt auf eine Stärkung der praktischen, technischen und finanziellen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und eine bessere Aufgabenteilung und Steuerung des Asylsystems ab. Alle Beteiligten – vor allem die Mitgliedstaaten – sind aufgefordert, die in der Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen engagiert umzusetzen. Was bereits laufende Maßnahmen anbelangt, wird die Kommission in Verbindung mit dem vereinbarten Start der zweiten Phase des Malta-Umsiedlungsprojekts<sup>93</sup> das Vorhaben einer eingehenden Bewertung unterziehen, um Strategien für die Umsiedlung in Zukunft entwickeln zu können.

---

<sup>89</sup> Siehe Fußnote 2.

<sup>90</sup> Richtlinie 2011/95/EU vom 13. Dezember 2011.

<sup>91</sup> Verordnung (EU) Nr. 439/2010 vom 19. Mai 2010.

<sup>92</sup> KOM(2011) 835 endg.

<sup>93</sup> Für die zweite Phase wird im Zeitraum 2011-2012 eine Neuansiedlung von mehr als 360 Flüchtlingen angestrebt.

Von der Solidarität der EU im Asylbereich profitieren auch Drittstaaten. Im Rahmen des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität wird als neue Priorität mehr Zusammenarbeit mit den betroffenen Drittländern angestrebt, damit diese ihre Asylsysteme im Einklang mit internationalen Normen ausbauen. Regionale Schutzprogramme leisten hierzu einen wesentlichen Beitrag.<sup>94</sup> Ein anderer Aspekt, der bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten eine Rolle spielt, ist die Neuansiedlung von Flüchtlingen in der EU.<sup>95</sup> Die Kommission begrüßt daher den Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates, gemeinsame Neuansiedlungsrioritäten der EU für 2013 festzulegen und so den Weg für eine Neuregelung der finanziellen Unterstützung freizumachen, die EU-Mitgliedstaaten aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds erhalten können.<sup>96</sup>

Priorität genießen auch unbegleitete Minderjährige, auch wenn sie keinen Asylantrag gestellt haben (Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010 – 2014)).<sup>97</sup> 2011 beantragten mindestens 11 800 unbegleitete Minderjährige Asyl<sup>98</sup> – mehr als 2010 (etwa 10 700). Über die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen außerhalb des Asylsystems liegen keine genauen Angaben vor.<sup>99</sup> Neben spezifischen Maßnahmen für unbegleitete Minderjährige in der Richtlinie gegen Menschenhandel (siehe unten), im eher technischen Vorschlag zum Schengener Grenzkodex<sup>100</sup> und den Maßnahmen, die das EASO insbesondere in Bezug auf die Altersbestimmung plant, liegt der Schwerpunkt weiterhin auf kontinuierlichem Dialog und enger Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern. Die Umsetzung des Aktionsplans wird 2012 einer Zwischenbewertung unterzogen.

Der Kampf gegen Menschenhandel und Schleuserkriminalität hat ebenfalls nach wie vor Priorität. Zahlen sind auch hier naturgemäß rar,<sup>101</sup> aber alles deutet auf eine Zunahme dieser Form der Schwerkriminalität hin. Nach Erlass der Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer<sup>102</sup> wird die Kommission zusammen mit dem EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels 2012 ihre Gesamtstrategie vorstellen und konkrete Maßnahmen vorschlagen, mit denen wirksamer gegen dieses Phänomen vorgegangen werden kann und die das Potenzial der Richtlinie voll zum Tragen bringen. Im Zusammenhang damit werden 2012 die Ergebnisse einer Initiative vorgestellt, die die Kommission 2011 mit dem Ziel gestartet hatte, verlässliche und vergleichbare Daten über den Menschenhandel auf EU-Ebene zu erlangen. Nach dem ersten Bericht über die Umsetzung des „Maßnahmenorientierten Papiers zur Stärkung der externen Dimension der

<sup>94</sup> Im Dezember 2011 wurde in Nordafrika (Ägypten, Tunesien und – wenn möglich – in Libyen) ein neues regionales Schutzprogramm gestartet.

<sup>95</sup> 2011 wurden etwa 3000 Flüchtlinge in den EU-Mitgliedstaaten neu angesiedelt. 10 Mitgliedstaaten verfügen über Neuansiedlungsprogramme, die jährlich festgelegt werden.

<sup>96</sup> Pressemitteilung des Rates 6838/12 vom 8. März 2012 über die gemeinsamen Neuansiedlungsrioritäten der EU für 2013 und neue Finanzierungsregeln.

<sup>97</sup> KOM(2010) 213 endg.

<sup>98</sup> Für ES und PL lagen bei Veröffentlichung dieses Berichts noch keine Angaben vor. Sie sind daher nicht berücksichtigt. 2010 wurden in ES 15 und in PL 230 unbegleitete Minderjährige registriert.

<sup>99</sup> In Tabelle 10 der beiliegenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen sind Schätzwerte angegeben.

<sup>100</sup> KOM(2011) 118 endg.

<sup>101</sup> Die verfügbaren Daten zur Zahl der Aufenthaltstitel, die Opfern des Menschenhandels ausgestellt worden sind, werden jetzt von Eurostat erfasst. 2010 waren es beispielsweise 462 in IT, 304 in NL und 108 in BE. Einige Daten der Mitgliedstaaten finden sich auch auf der Website der Kommission gegen Menschenhandel <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>. Die Schleuserkriminalität hat 2011 besonders in Österreich und Ungarn zugenommen. Dem ICMPD-Jahrbuch 2010 zufolge sind 2010 nachweislich 350 Personen nach Ungarn eingeschleust worden und 6664 Personen nach Österreich.

<sup>102</sup> Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011.

EU in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>103</sup> fließt dieses Thema entsprechend den Empfehlungen des Rates auch weiterhin systematisch in alle einschlägigen EU-Abkommen und strategischen Partnerschaften mit Drittstaaten sowie in den politischen Dialog über Migration und Mobilität ein. Zum Kern des auswärtigen Handelns der EU in diesem Bereich gehört neben dem Kapazitätsaufbau auch die Übernahme einschlägiger internationaler Regelungen wie die Ratifizierung und Durchführung des UN-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und der zugehörigen Protokolle gegen den Menschenhandel und die Schleusung von Migranten.

## **VI. SCHLUSSBEMERKUNGEN – GEMEINSAME HERAUSFORDERUNGEN GEMEINSAM ANGEHEN**

Migration ist und bleibt eine Quelle, aus der die EU nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in sozialer und kultureller Hinsicht schöpfen kann. Gleichzeitig werden durch die Migration verständlicherweise auch bestimmte Wahrnehmungen genährt, die in einer offenen, ausgewogenen Diskussion angesprochen werden müssen, die nicht von einer Antimigrationsrhetorik beherrscht wird. Über die Schattenseiten der Migration wird häufig berichtet. Dabei sollte jedoch nicht vergessen werden, was die Migration an Positivem mit sich bringt und was die EU braucht, um Wachstum und Wohlstand zu sichern. Eine erfolgreiche Integration kommt unserer zunehmend differenzierten Gesellschaft zugute. Gelingen kann sie nur, wenn unsere Gesellschaft Migranten mehr Verständnis entgegenbringt und wenn Migranten ihrerseits den Ansporn haben, sich in der Gesellschaft, in der sie leben, voll zu integrieren.

Die Bürger der EU müssen auf eine kohärente Migrationspolitik der EU vertrauen können und darauf, dass diese Politik in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit Drittstaaten und unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und Grundfreiheiten so umgesetzt wird, dass sie den Bedürfnissen der EU gerecht wird. Das Schlagwort von der „Festung Europa“ gibt die EU-Politik nicht zutreffend wieder. Die EU hat die Pflicht, dafür zu sorgen, dass Europas Grenzen sicher sind mit rechtlich abgesicherten Einreisewegen. Dies lässt sich nur mit einem anhaltend positiven Engagement der EU, ihrer Institutionen und Mitgliedstaaten sowie der Zivilgesellschaft insgesamt, einschließlich der Migrantenverbände, Unternehmen und Gewerkschaften, erreichen, um eine Politik zu verfolgen, die den Anforderungen der EU entspricht und all denen, die Schutz benötigen, einen sicheren Hafen bietet. Die EU kann die Probleme eindeutig nicht im Alleingang bewältigen. Der Dialog mit der Außenwelt ist ein wesentlicher Aspekt, unter anderem um die Vorteile deutlich zu machen, die aus der Migration in die EU erwachsen können. Angesichts dessen ist die Kommission der Auffassung, dass die EU ihre externe Migrationspolitik, für die der Gesamtansatz für Migration und Mobilität den Rahmen vorgibt, weiter stärken muss.

Vieles wurde seit den Anfängen der gemeinsamen Migrationspolitik 1999 erreicht. Die EU verfügt nunmehr über ein umfassendes Instrumentarium, mit dem sie die meisten Herausforderungen meistern kann. Dieses Instrumentarium muss allerdings effizienter und kohärenter genutzt werden. Die historischen Ereignisse von 2011 haben nicht nur gezeigt, dass ein geeignetes Instrumentarium notwendig ist, das rasch eingesetzt werden kann, sondern sie haben auch Hindernisse erkennen lassen, die der Umsetzung der EU-Migrationspolitik entgegenstehen. Die Kommission hat ihrem Auftrag entsprechend auf diese Herausforderungen reagiert und wird dies auch weiterhin tun, indem sie u. a. Vorschläge für künftige Vorgehensweisen unterbreitet. Der Vorschlag für einen Asyl- und

---

<sup>103</sup> Ratsdokument 12401/11.

Migrationsfonds<sup>104</sup> macht – wie die hier bereits an anderer Stelle gemachten Ausführungen – deutlich, wie Finanzmittel eingesetzt werden können, um EU-Maßnahmen sowohl kurz- als auch langfristig mit dem Schwerpunkt einer integrierten Migrationssteuerung zu unterstützen und zu fördern.

Die Kommission sieht den künftigen Diskussionen auf der Grundlage dieses Berichts insbesondere im Europäischen Parlament und im Rat erwartungsvoll entgegen, um bei dieser Gelegenheit auch die „EU-Aktion gegen den Migrationsdruck – Eine strategische Antwort“ voranzubringen.

---

<sup>104</sup> KOM(2011) 751 endg.